

关于教育决策的思考

王晓辉

(北京师范大学 比较教育研究中心, 北京 100875)

摘要: 不仅由于教育决策的特点所致, 也由于教育决策背景的转变, 教育决策的科学性应当不断提高, 教育决策的机制也应与时俱进。教育决策过程与教育研究过程应当适当分开, 政府教育行政部门的决策与研究者的参与应当在新的形式中互动起来。

关键词: 教育决策; 教育政治; 决策机制; 决策过程

中图分类号: G647 文献标识码: A 文章编号: 1671-9468(2003)04-0078-06

Some Thoughts on Educational Decision-making

WANG Xiao-hui

(Center for Comparative Education, Beijing Normal University, Beijing 100875, China)

Abstract: The characteristics and the new context of educational decision-making call for more and more scientific educational decision-making. And the mechanism of educational decision-making need to keep pace with the change in the society. The process of educational decision-making should be separated from the process of education research; the decision of educational administrative departments and participation of researchers should interact with each other in a new way.

Key words: educational decision-making; educational politics; mechanism of decision; process of decision

教育决策首先是一种政治行为, 是教育行政部门或权力部门对重大教育问题的决定, 可以体现为一个决定、一个条例或一个规章, 也可以通过立法机构成为法规、法律。一般来说, 政治人物或领导者的思想和意见对教育决策都会产生重大影响, 但他们的讲话或语录都不能直接构成决策, 而需要经过一定的决策程序, 并以决定、条例和法规等形式体现出来。

其次, 教育决策通常是指对教育发展和改革具有重大影响的政治行为, 是一种宏观决策, 而不是日常教育活动中教育管理人员, 如校长、教师甚至学生干部关于学校工作或班级工作的某项决定。

在当前的知识社会中, 教育发展越来越成为国家发展的重中之重。现在, 几乎所有国家的决策者都深刻地感觉到了教育改革的必要性, 不仅因为公众对教育现状的不满, 更因为现行教育确实不能很好地适应知识经济和信息化社会的发展需求。

但是, 由于教育决策所面对的世界错综复杂和教育决策机制的不完善, 教育决策不可能完全实现理想的科学化。这样, 不断完善教育决策机制, 不断提升科学决策水平则是决策者和研究者的使命。

一、教育决策的特点

教育本来就是滞后性与超前性同时并存的统一体。所谓滞后, 是因为教育内容经常落后于当代科学技术, 新学科的建立或教学内容的更新总是在科学发明和技术革新出现一段时间之后。至于超前, 则由于教育周期较长, 在教育过程中就必须考虑未来社会对受教育者的需求, 就是说, 受教育者不仅要学会在当前社会中生存, 还要学会适应未来。在滞后的条件下做超前的准备, 这就是教育的一个基本特性。正是由于这一特性, 认识教育发展的规律便十分不易。它不像战争那样严峻, 错误的指挥会导致全军覆没; 也不像科技那样一丝不苟, 一粒尘埃便

收稿日期: 2003-04-01

作者简介: 王晓辉(1952—), 男, 北京师范大学比较教育研究中心教授。

足以使卫星不能升空。正确的教育决策,须待几年、十几年才能发挥其效果;错误的教育决策,也只能几年、十几年后才能显现其危害。这既为急功近利者的盲目决策提供了可能,更为高瞻远瞩者的流芳百世创造了机遇。

如同追求效益最大化的经济目标一样,教育决策的目标也要追求最小成本和最大效益。尽管人力资本理论转变了教育是消费的传统观念,现代经济理论也充分论证了教育是经济回报率较高的事业,但是教育消费的毕竟是直接的物质资源与人力资源,而创造的知识资源又因为凝结在受教育者的头脑之中,不能直接体现为经济效益。且不说受教育者的个体状况千差万别,相同质量的教育得不到相同质量的教育效果;即使教育成本与教育效果的相关性是最佳的,教育的效益也要在受教育者作为劳动力进入经济领域之后的较长时间才能体现出来。特别是学习的终身化使得学习和教育同经济活动的融合日益密切,人们已经很难区分纯粹的教育活动和纯粹的生产活动了。

这样,教育决策一方面由于必须动用大量不能直接转化为有形资产或利润的物质资源,因而要尽最大努力保证其较高的科学水平,以避免资源的浪费。另一方面,教育决策又要坚信教育投入的高回报率,动员更多的资源投入教育,并把追求效益的最大化作为永恒目标。

二、决策背景的转变

随着我国经济体制由计划经济向市场经济转变的基本完成,我国教育决策的经济和社会背景都发生了重大转变。

首先,表现在教育产品的供求关系上。在原来计划经济的框架中,教育产品的供应者和需求者几乎都是国家,国家根据工农业等经济与行政部门的用人需求制定教育规划,各省、市及其他教育行政部门再根据全国计划确定具体教育计划,学校则必须无条件地、不折不扣地执行上级主管部门的计划,无论是专业方向还是培养人数几乎都不允许有误差。由于教育发展水平不高,能够进入较高层次,特别是高等教育的人数还不多,可以说我国过去的教育基本上是精英型的,学生来源质量较高,在中等专业学校以上的学校教育中一般不存在留级或辍学现象,学生都能按时毕业。而毕业生又享有国家的分配保障,即使偶尔有专业不对口或工作地点不满意的状况,也可以说当时的教育与就业基本实现了整体的适应,实现了教育产品需求与供应的平衡。

但是在当前市场经济越来越占主导地位的经济体制中,劳动力市场处于政府、学校和用人单位之间的核心位置,政府与学校、学校与用人单位、用人单位与政府之间的直接联系趋于淡化,而劳动力市场将发挥越来越大的作用。

其次,表现在参与教育的主体上。由于知识经济日益临近,不仅教育在国家发展中的作用愈加重要,教育对个人成长与发展的作用也凸显出来,社会各界对教育的发展比任何时候都更为关心。

新闻媒体:媒体对教育改革的影响是不容置疑的,他们通过透露一些重大事件,收集一些公众关心的话题,可能引发舆论对教育的讨论和辩论,在一定的时间和一定区域形成教育的热点问题,影响政府对教育重点或教育优先点的选择,从而促进教育体制和教育内容的改革。

但是,新闻媒体对教育的介入经常带有感情的色彩,有时可以把一件本来微不足道的小事渲染成重大问题,比如《学习的革命》,可能造成舆论对更重大问题的忽视,对专家正在深入研究和探讨的问题的忽视。

新闻媒体对教育的关注往往集中于教学物质条件,而对教育结构的调整及教育的发展均衡不够重视。

一些报刊还将某类学校排名,其根据可能是学生的学习成绩,也可能是教师和科研人员的研究成果,有时这些依据并无严格的核查,但对学生和家长的的影响很大,甚至对学校领导者和管理人员造成压力。

一些媒体也经常报道专家对教育的认识,引导公众对教育开展积极的讨论,这大大超出了教育专家仅仅在学术著作和学术刊物中发表论述的影响。

教师:通常教师都是教育改革和教育决策的积极参与者。一方面,教师处于教育改革的最前沿,对教育的现实比较了解,也最有发言权;另一方面,教育的改革与教师的利益直接相关,教师应当关注和保护自身的权益。但是教师在参与教育改革的讨论时很难以教师的单纯身份参加,他们可能同时又代表家长,也可能作为教育专家,甚至作为教育管理人员,来表达不同的意见。

另外,还应看到,教师的理想和教师的实践工作并不一定统一。从责任上看,教师应当不让一个学生掉队,但在教学实践中,教师往往偏爱优秀学生,实行的是精英主义。

专家学者:在教育规划和教育决策中,通常都要邀请教育及其他相关领域的专家学者出谋划策、提

出咨询意见。

当代的教育决策者有时也关注学术领域的动态,总要收集有关专题的学者著作,学者的著作也可能成为教育改革的动因。例如关于中国高等教育“内涵式发展”的观点,也是高校并校的一个理论依据,只是其内涵并未很好地限定,造成并校之风过于强盛。

但是也应当看到,专家学者倾向于从教育发展的规律上提出教育改革的意见,也喜欢自由发表看法,或者从研究的角度确定教育改革的重点领域,而对政治的全局和政策的适度范围把握不够。

企业:随着我国经济体制的变革,私营和集体企业的数量增长极其迅速,也使我国经济结构及其成分发生了很大变化。企业对社会参与的热情越来越高。但是这种参与更多地体现于文化和体育及公益事业。一些企业不惜重金为影星、歌星包装,目的是为企业打造品牌,提高知名度。而发达国家的企业更积极地参与教育过程,参与教育改革。因为教育经费的重要来源是企业的税收,教育的产品又是企业人力资源的来源,教育效益的高低和教育产品的优劣直接关系到企业未来的生存和发展。

无论是国内企业,还是国外企业,从总体上看,经常抱怨教育系统未能提供令人满意的毕业生。但企业的要求又令教育无所适从,中、小企业更喜欢能够直接上岗的毕业生,大企业则希望学生具有深厚的理论基础和较强的适应能力,以应对未来科学技术的变革。

家长:在西方国家,家长不仅作为家长自身,特别是也通过各个家长协会对学校的管理和对教育的改革积极地发表意见。他们关心的焦点问题通常集中于教育质量的提高、教育的平等和对教育薄弱地区和弱势群体的关心。我国学生家长目前更关心的是自己子女的成绩和名次,而怯于向教师和校领导提出改革意见。

三、决策的两难选择

如同任何公共领域的决策一样,教育决策经常要在相反的利益与价值取向之间徘徊,而且这种徘徊经常显示出比其他领域更多的无奈。

经济的法则是追求效益的最大化,效益低或无效益的领域可以不去问津。教育虽然必须考虑成本与效益,但更多地要关注公平,例如对贫困地区和弱势人口的教育,甚至对一些成本极大、效益极低的教育活动,如针对残疾人的特殊教育,也必须坚持不懈。

生产部门唯恐市场萎缩、生产不足,产品的大量生产不仅不会影响质量,还会带来更大的规模效益。而自夸美纽斯创建班级授课制以来,因材施教便开始经历严峻的挑战。凡是学生数额超大的班级,都不可能产生高质量的教学。因此,当前发达国家的基础教育改革都尽量采取小班制。同理可证,世界上精英式的高等教育机构都以学生数量少,师生比例较低而著称于世,如美国的麻省理工学院、法国的巴黎高等师范学院。

文艺作品可以有古典与流行之别,做到雅俗共赏。教育则很难在精英与大众之间平衡:无高质量的精英教育,国家的管理和科学技术发展便后继无人;而无广泛的大众教育,民族的整体素质也无法提高。任何国家都存在某种意义上的精英型教育和大众型教育,只是表现形式与比例有所不同。

文化市场可以轻松地放开,哪怕高达上千美元的“三高”音乐会门票,人们也会趋之若鹜;而学校多收几十块钱就要遭到社会的抨击。尽管世贸组织把教育列入服务贸易之列,实际上很少有人把整个教育视为市场,因为可以市场化操作的教育领域极为有限。

仅就教育领域本身而言,决策的范围和特点都呈现出两难局面。

随着教育决策面对的问题由单一到多重,由具体到宏观,决策的复杂程度便逐步升高,决策环境也变得逐渐模糊。尽管可选择的方案日益增多,但是决策的标准也越来越不确定,这样就很难保证决策的科学性(见图1)。

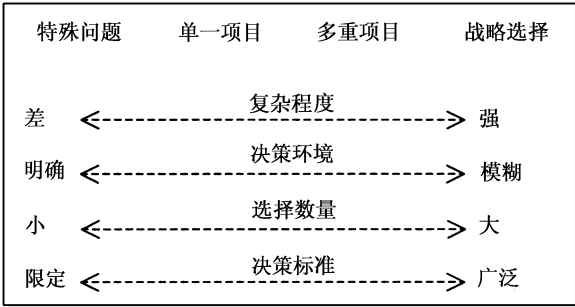


图1 决策的范围

资料来源:Wadi D. Haddad, Le processus de planification et de fomulation des politiques d'education: théorie et pratiques. UNESCO / IIPE, Paris 1995: 19.

教育决策也由于决策主体的多寡,在决策效率和责任等方面呈现出差异。一般来说,多元化的决策主体所参与的决策过程不仅效率较差,而且成本也相对较高;个人决策,主要是指权力集中的领导者的决策,通常都有较高的效率,决策成本也较低。但

是由于认识的局限, 个人处理纷纭复杂的社会问题的能力经常显得非常渺小, 能够科学把握决策的概率便很低, 因此也就隐含着较大的决策失误风险。如果决策失败, 决策的责任也就集中于个人一身。

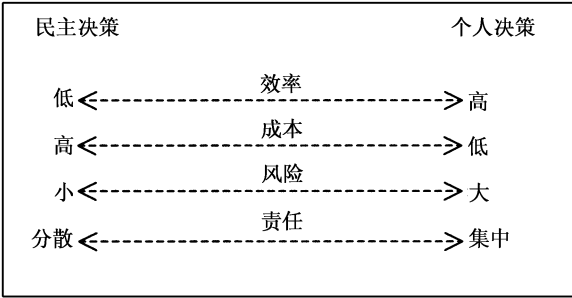


图 2 决策的特点

教育决策在方法论上的两难选择也随处可见。查尔斯·林德勃鲁姆(Charles Lindblom)从两个完全不同的方向提出了决策方法: 一个方向是整体方法, 另一个方向是渐进方法。

他的整体方法的极端假设是: 全社会的中央集权机构囊括经济、政治和社会管理控制权为单一的决策过程。这一假设要求: 决策的问题范围在人的认识能力之内; 存在普遍的价值标准; 决策人员负责决策全过程。

他又从相反的方向设想了一种渐进方法: 通过对问题的全面分析不断改进计划, 从而解决问题。这一假设基于: 政治选择处于极其不定的认识之中; 由于不能找到完全正确的解决方案, 因此不能进行彻底改革; 只能实施逐步的和有限的政策调整; 调整的目的主要是缓解人们对以前政策的不满, 或解决紧迫问题。

格哈姆·阿利森(Graham Allison)制订了两种交替选择的决策模式: 机构过程模式和政府决策模式。

机构过程模式依赖于无严密结构但各自有活力的团体所构成的复杂管理机构。决策来自于不同单位的结论, 可以是根据某种类型的行为独立实现的, 但或多或少由政府负责人协调。

政府决策模式也依赖于组织决策方法, 但在过程中注意个人的作用。行政决策不是由铁板一块的国家经过理性选择做出的, 而是经过不同组织的负责人不断协商的结果。

但是, 似乎以上任何单一模式的决策都难以面对决策的复杂性。因此瓦蒂·哈达德(Wadi D. Haddad)综合四种决策模式提出了一种新的设想, 并用一坐标图表示出来(见图 3)。

横坐标左上端, 是社会与个人模式, 负责不同社会利益的协调(部、教师工会等); 横坐标右上端, 是

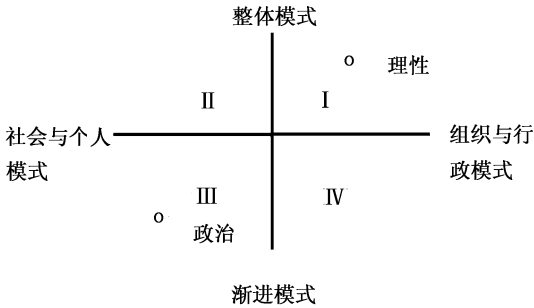


图 3 综合决策模式

资料来源: Wadi D. Haddad, *Le processus de planification et de formulation des politiques d'éducation: théorie et pratiques*, UNESCO / IIEP, Paris 1995: 22.

组织与行政模式, 实施机构内部的决策; 纵坐标的顶端与底端, 分别是整体模式和渐进模式。

I 区, 是理性模式, 是整体模式与组织与行政模式的混合。理性模式力图了解社会现存的所有价值取向, 给每种价值取向定出一个权数, 找出所有可能的政策选择, 判断每种政策选择会如何影响其他选择的机会成本, 最终选择社会价值成本效益最高的政策。其极端形式是决策的一元化、理性化、集权化、技术化。

III 区, 则是渐进模式与社会与个人模式的混合, 是政治模式。决策的政治特点突出, 政治协商, 强调个人或个别集团利益。

实际上, 纯粹理性决策和纯粹政治决策都不可能实现决策的最优化。偏重于技术性分析的理性决策, 不考虑政治和社会的现实, 不可能有大进展; 模糊的缺乏系统分析的政治决策, 可能造成社会冲突和动乱。

这一综合决策模式的精神实质与“帕累托最优”理论是共通的。“帕累托最优”理论是由经济学家帕累托(Vilfredo Pareto)首创的, 他认为, 如果社会的一个或多个成员受益而不使其他人受损, 那么社会便向最优状态移动, 即为帕累托改进。这种“改进”, 实际上是社会各个利益集团的不同利益的平衡。

虽然“帕累托最优”理论诞生的背景是在西方国家, 反映了各种社会利益相互冲突的经济、社会格局, 但如果把曾经是不可调节的矛盾转变成可调节的矛盾, 应当说是理论上的一个贡献。其实任何社会都不是铁板一块, 即使是在某些根本利益一致的情况下, 社会各阶层或集团的当前利益都经常处于矛盾之中。恰当地处理各种矛盾, 寻求不同人群最大的认同, 将是决策者的理想目标。中国的传统文化包含着“中庸之道”, 不偏为中, 不变为庸。不变, 会趋于保守, 会被时代所淘汰, 但变化过频过快, 也

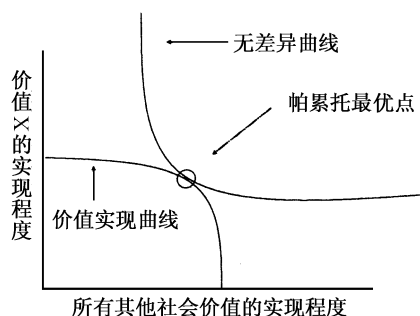


图4 “帕累托最优”理论

资料来源：尼古拉斯·亨利，《公共行政学》，华夏出版社，2002年版，第302页。

会造成社会动荡，因此庸亦为常，恪守常道。不偏，即不倚，且无过而不及，是古人所崇尚的最高道德标准，似乎也是当今决策者所应遵循的。

四、决策的基本过程

合理的决策过程并不能保证决策的科学性，但是缺少合理的决策过程将永远不能实现科学决策。如果一项教育改革缺乏周密的研究，甚至直接出自于决策者的突发奇想、主观臆断，又经过一定时间的实验论证，即使改革的愿望是好的，也难免遭到失败。

为了保证教育决策的科学性，一些教育决策者和教育规划专家便十分注重教育决策的过程。比较常见的教育决策过程框架如下：

形势分析→确定抉择→评估抉择→制订决策→制订规划→评估改革→后续改革。

应当说，按照一定的决策程序进行教育决策，会获得更多成功的机遇。但是，决策程序仅仅是保证成功的一个必要前提，绝非成功的充分保证。瓦蒂·哈达德在《教育政策的规划与制定过程：理论与实践》一书中，全面总结了世界银行等国际组织的专家在秘鲁、约旦、布基纳法索和泰国等四个国家严格按照决策程序制定教育决策的经验。然而，这几个国家的教育决策经验几乎都是失败的记录。

在社会政治民主化的进程中，国家宏观教育决策的机制也发生着变化。20世纪70~80年代，西方国家普遍出现了一些经政府部门授权的教育改革专门委员会。如：

- 英国政府1961年成立的以罗宾斯(Robbins)勋爵为主席的高等教育委员会，发表了题为《高等教育》的报告，即著名的《罗宾斯报告》，提出了发展高等教育的基本原则。

- 英国政府1996年成立的迪厄林(Dearing)委员会，即“高等教育调查委员会”，发表了题为《学习

社会中的高等教育》(*Higher Education in the Learning Society*)的报告。

- 西班牙于1985年设立的国家学术理事会，这一机构作为教育部的咨询机构，具有双重职能，一方面就教育部规定的所有标准和规则发表无约束力的意见，编制有关西班牙教育的年度报告，另一方面，理事会为处理大量与教育改革相关的倡议而不断进行讨论，使与改革相关的各方了解彼此的观点，从而有助于修改立场和找到共同点。

- 法国1997年组建的由阿达利任主席的高等教育改革委员会，其报告《构建欧洲高等教育模式》对法国高等教育提出了许多改革设想，其重要建议都被政府所采纳。

- 日本于1984年在总理府设立的“临时教育审议会”，就如何面向21世纪，建立富有创造性和活力的社会和教育面临的问题进行了研讨，先后发表了四份有关日本未来教育改革和发展的咨询报告，并在此基础上提出了教育改革的各项建议。

- 美国的“国家高质量教育委员会”于1983年4月发表了题为《国家处在危险之中，教育改革势在必行》的著名报告，为美国教育改革提出了重要改革思路和指导方针。

尽管各国教育咨询委员会的组建方式和工作程序千差万别，但这些委员会一般具有这样一些特点：

1. 对于授权的政府部门，委员会具有相对的独立性，甚至可以不因政府的更迭而继续工作。
2. 具有广泛的代表性。除了教育领域的专家，还经常有经济、文化等各界的专家，有教师和学生家长的代表参加。
3. 与公众保持密切联系，能够进行广泛深入的调查。
4. 占有比较充分的资料，有助于了解本国与外国教育的历史与现状。
5. 定期公布研究成果，向政府提交最终研究报告。
6. 其改革建议是咨询性的。

所谓相对的独立性，是指这种委员会的组成得到政府部门的授权，可以独立进行研究和调查工作，可以自主地提出咨询建议，基本上不受行政部门的干预。这样，就可能使权力与知识产生一定程度的分离，有助于实现对教育现状认识的科学性。同时，由于委员会的功能是咨询性的，它提交的研究报告可以成为政府或教育行政部门的决策参考。但是政府或教育行政部门完全有权力对报告及其结论进行审查，或取或舍，或修正补充，当然也可以完全搁置。

这种咨询机构可以作为介于行政部门和相关公众之间的缓冲地带,一些社会矛盾也会因此得以缓解。

尽管西方国家越来越重视咨询委员会的作用,但经常由于政治制度的原因,未能很好地发挥咨询委员会的作用。一方面是政府未能提供相应的物质条件和人力条件;另一方面,政府的更迭经常使咨询委员会的工作半途而废。咨询委员会自身的工作往往也有其局限性,有时由于专家的比重较大,咨询意见可能偏重于技术性分析,而对政策的适用性关注不够,特别是面对不同社会利益的严重冲突,有时也显得无能为力。另外,专门委员会的咨询需要比较深入的调查研究和周密的思考,导致决策周期较长,也不适用于解决迫切的教育问题。

五、非结论性的结语

在我国,教育宏观决策正在走向科学化和民主化。其重要特征是越来越重视专家的咨询意见,凡是重大教育改革都能反复征求各方面专家的意见,一些改革的工作人员还吸收一定比例的教育研究方面的专家学者参加。

另外,我们十分欣喜地看到,政府部门,特别是中央政府部门的一些行政人员,一方面在工作中注意自身研究素质的提高,一方面也寻求在职攻读学位的机会,以便完成所承担的重要政策研究任务。一些教育研究方面的专家学者,也能够关注我国教育改革的诸多热点问题,对未来教育改革提出中肯的建议。因此有人倡导,决策者开展研究,研究者参与决策。肯定来讲,这一主张是正确的。

但是,科学认识的过程并无止境,不仅教育宏观决策的科学性要求不断提高,教育宏观决策的机制也应与时俱进。如果决策与研究两个过程合而为一,对于研究者来说难以避免不受决策者的左右;对于决策者来说,很难保证足够的精力投入到研究当中。因此说,教育决策过程与教育研究过程应当适当分开,政府教育行政部门的决策与研究者的参与应在新的形式中互动起来。

一方面,政府要在预算中安排一定比例的教育决策研究专项经费。这一经费不应视为可有可无,它是保证教育决策科学性的必要投入,也是提高教

育效益的重要手段。这一经费也要区别于其他教育科研经费,它虽属于教育研究范畴,有益于繁荣教育科学研究,有益于国家中、长期教育决策,但它更重要的使命是服务于当前的教育决策。

另一方面,政府可以尝试采用任命、委托、招标等方式组建以专家学者为主体的教育咨询专门委员会,规定其使命与任务,限定其工作时间,然后由委员会在其主任的领导下独立地完成指定工作。政府负责对其最终报告进行审查,修订、补充或采纳其改革建议,然后进入相关法律、法规的起草阶段,进而履行一定的法律程序完成决策过程。

可以相信,随着我国宏观教育决策机制的不断完善,教育决策的科学水平必定会不断提升。

参考文献:

- [1] [美]尼古拉斯·亨利.公共行政学[M].北京:华夏出版社,2002:5.
- [2] 吴文侃、杨汉清.比较教育学[M].北京:人民教育出版社,1999:6.
- [3] 联合国教科文组织.教育展望(中文版)[J].1998:4.
- [4] 袁振国.中国教育政策评论[C].北京:教育科学出版社,2000:8.
- [5] 联合国教科文组织.为了21世纪的教育:问题与展望[C].王晓辉,赵中建等译.巴黎:联合国教科文组织出版社,1998.
- [6] 王晓辉.教育政治与决策[M].太原:山西教育出版社,1992:6.
- [7] Wadi D. Haddad. Le processus de planification et de formulation des politiques d'éducation: théorie et pratiques. UNESCO / IPE, Paris 1995.
- [8] Michael Shttock. L'impact du Rapport Deaning sur l'enseignement supérieur au Royaume-Uni. in *Gestion de l'enseignement supérieur*: OCDE, Vol. 13, n° 2. p.9.
- [9] Ministère de l'Éducation nationale, de la Recherche et de la Technologie, Jacques ATTALI. *Pour un modèle européen d'enseignement supérieur*. 1998.
- [10] Louis Legrand. *Les politiques de l'éducation*. PUF, Paris 1988.

(责任编辑 刘曙光 郭丛斌)